

О. Олькіна,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ, УСТАНОВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Конституційно-правові норми, регулюючи відповідні відносини, встановлюють характеристики суб'єктів, які формують їх конституційно-правовий статус. При цьому, конституційно-правовий статус передусім набувають органи державної влади, порядок організації та діяльності яких регламентований переважно нормами конституційного права. Однак, конституційне законодавство України регламентує також права і обов'язки установ та організацій у конституційних правовідносинах. У зв'язку з тим, що у законодавстві немає чіткого розмежування конституційно-правової природи установ та організацій, їх статус досліджений значно менше, порівняно зі статусом органів. З урахуванням викладеного, для розвитку України як демократичної, правової, соціальної держави видається актуальним виокремлення характеристик їх конституційно-правового статусу.

Метою даної статті є порівняння конституційно-правового статусу органів публічної влади, установ та організацій в Україні.

Організація (від грец. *ὄργανον* – інструмент) — цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети, є найбільш загальним поняттям, яке вживається для означення соціальної групи, яка розподіляє виконання завдань між учасниками для досягнення певної колективної мети.

Саме мета діяльності організацій є головним критерієм їх розмежування та визначення особливостей їх конституційно-правового статусу. Систематизуючи положення чинного законодавства України можна виокремити такі види організацій:

1. господарські організації - юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку (п. 1 ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України) [1];
2. об'єднання громадян у політичні партії, громадські організації, професійні спілки для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36 Конституції України) [2] – установа за Цивільним кодексом України;
3. органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування), які здійснюють управлінські функції в інтересах народу або територіальної громади.

При цьому, в юридичній науці можна виділити два підходи до визначенні місця і ролі органів публічної влади в системі організацій. Перший підхід розглядає органи в якості установ з позиції цивільного (приватного) права. Другий підхід відображає особливості їх конституційно-правової природи та дозволяє виділити органи публічної влади в самостійний різновид поряд з підприємствами та установами.

Так, А.П. Альохін зазначає, що під органом виконавчої влади як гілки державної влади слід розуміти політичну установу, створену для участі у здійсненні функцій влади та наділену в цих цілях повноваженнями державно-владного характеру. Орган виконавчої влади є установою, відокремленою: організаційно, функціонально, юридично [3, с. 128]. На думку В.М. Манохіна під установою розуміється організація, яка займається іншими видами діяльності, крім виробництва, тобто установами є всі організації, що не мають статусу підприємства [4, с. 94].

Зазначене зводить органи державної влади до частини такого поняття як установа, якою згідно з ч. 3 ст. 83 Цивільного кодексу України є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна [5].

Однак, в органах державної влади здійснюється державна служба, яка за своєю правовою природою невідривно пов'язана з виконанням державно-владних повноважень, формуванням державної політики, забезпеченням її реалізації та наданням адміністративних послуг. Тим часом, службовці державних і муніципальних установ, що виконують, наприклад, соціально-культурні функції не здійснюють державно-владні повноваження, тому законодавець обґрунтовано не відносить їх до категорії державних службовців. Зокрема, апарат суду або апарат законодавчого органу в даному випадку є установою (оскільки не наділений владними повноваженнями по відношенню до зовнішніх учасників правових відносин) і покликаний безпосередньо забезпечити діяльність органу публічної влади.

Таким чином, аналізований підхід не відповідає сутності публічної служби, змістом якої є виконання державно-владних повноважень та надання адміністративних послуг та не корелює приписам чинного конституційного законодавства України. Ще Ф.Ф. Кокошкін застерігав, що «органом держави можна назвати лише той, який здійснює певні юридичні акти, що вважаються проявом волі держави у праві, або, щонайменше, бере участь у здійсненні таких актів» [6, с. 209]. Саме публічна служба, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень є критерієм, який дозволяє виокремити серед організацій органи публічної влади за їх функціональним призначенням, поряд з підприємствами та установами.

З огляду на викладене, заслуговує на підтримку точка зору Ю.М. Старілова, який виділяє три різновиди державної (муніципальної) організації: державний (муніципальний)

орган, установа і підприємство. Державний орган це засноване в структурі апарату держави у встановленому порядку утворення, що характеризується завданнями, функціями, структурними особливостями та спеціальною компетенцією. Під установою розуміється конкретний різновид організації, яка здійснює соціально-культурну, виховну, освітню, наукову, лікувальну та іншу діяльність з метою задоволення відповідних потреб та інтересів населення (театр, кіно, лікарня, школа, університет). Державні підприємства і установи не відносяться до органів держави, незважаючи на те, що являють собою різні види державних організацій, оскільки вони не володіють державно-владними повноваженнями і тому не здійснюють діяльність по керівництву зовнішніми об'єктами [7, с. 134-135].

Д.М. Бахрах стверджує, що державні органи – особливий вид організації людей. Вони володіють такими спільними ознаками: є організованими колективами, автономними частинами державного апарату, здійснюють державні функції, реалізують публічний інтерес, діють від імені держави і в той же час від свого імені, володіють власною компетенцією, несуть відповідальності перед державою за свою діяльність, засновуються державою, їх положення, структура та діяльність регламентовані правом. Отже, державний орган це організований колектив громадян – державних службовців та інших працівників, між якими розподілені функції та повноваження [8, с. 175].

Розглядаючи поняття конституційно-правового статусу в статиці і динаміці, Н.А. Богданова зазначає, що при розгляді конституційно-правового статусу в широкому сенсі можна простежити послідовність стадій набуття статусу, володіння ним та його реалізації. З цієї причини названий автор відносить до елементів конституційно-правового статусу: місце суб'єкта в суспільстві і державі, його соціально-політичну роль і призначення; загальну правоздатність, права та обов'язки або компетенцію і відповідальність; гарантії стійкості і реальності правового стану суб'єкта [9, с. 65].

Конституція України формує основу конституційно-правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єднуючи їх функціонування спільними принципами. Зокрема, згідно з частиною другою її статті 19 «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». З цього випливає, що, за змістом положень Основного Закону, повноваження органів публічної влади – центральний елемент конституційно-правового статусу, мають бути визначені на конституційному та/або законодавчому рівні.

Такий висновок, підтверджується частиною другою статті 120 Конституції України, за якою організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Така можливість об'єктивно передбачена у змісті статті 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади (п. 12 частини першої); судоустрій, судочинство, статус суддів, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань (п. 14 частини першої); організація і порядок діяльності Верховної Ради України (п. 21 частини першої) тощо [2].

Більше того, безпосередньо Конституція України регламентує порядок формування та повноваження органів законодавчої, виконавчої і судової влади, а також органів місцевого самоврядування.

При цьому, слід звернути увагу, що у радянському державному праві відповідальність була відсутня серед елементів конституційно-правового статусу. Проте, виходячи з того, що обов'язком держави, її органів, установ, посадових осіб і службовців є діяльність в межах Конституції та законів України, сучасне українське законодавство включає відповідальність у склад елементів конституційно-правового статусу державних органів та установ. Вказане положення відповідає і європейським правовим традиціям,

зокрема згідно з Конституцією Італії (ст. 28) «посадові особи і службовці держави і публічних установ несуть безпосередню відповідальність у кримінальних, цивільних та адміністративних законах за діяння, здійснені в порушення прав. У цих випадках відповідальність покладається також на державу і публічні установи».

Враховуючи викладене, можна виокремити такі особливості механізму конституційно-правового регулювання статусу органів публічної влади (юридичних осіб публічного права):

- а) застосування методу централізованого, імперативного регулювання, що сформульований у ч. 2 ст. 19 Конституції України;
- б) переважне використання зобов'язувального способу правового регулювання пов'язане зі специфікою повноважень органів публічної влади, які одночасно є правами та обов'язками і мають забезпечувати належне функціонування державного механізму в цілому та права кожної окремої людини;
- в) визначальними формами втілення конституційних норм у життя є їх виконання та застосування.

Конституція України як Основний закон держави та суспільства, регламентує статус організацій, які опосередковують використання громадянином України права на підприємницьку діяльність (господарські товариства тощо), участь у об'єднаннях громадян (політичній партії, громадські організації), сприяють здійсненню і захисту їх прав і свобод та задоволенню політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Варто відзначити, наявні у Конституції України спеціальні правові засоби впливу на діяльність господарських організацій, що поряд із загальнодозвільним регулюванням встановлюють для захисту суспільних інтересів певні заборони. Наприклад, не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція (ч. 3 ст. 42 Конституції України) [2].

З огляду на роль у процесі здійснення безпосереднього народовладдя, зокрема виборів, реалізації та захисту прав громадян України законодавець встановлює конституційно-правовий статус об'єднань громадян, які за Цивільним кодексом України є установами, адже створюються кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Саме на конституційно-правовому рівні здійснюється регламентація порядку створення політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок, їх права, обов'язки та відповідальність. Так, у ст. 37 Конституції України закріплюється заборонена створення політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [2].

Підводячи підсумок слід відзначити, що органи публічної влади є самостійним видом організацій, що мають конституційно-правовий статус обумовлений у першу чергу їх повноваженнями та сферою функціонування. До установ відносяться організації, що виконують соціально-культурну, виховну, освітню, наукову, лікувальну та іншу діяльність з метою задоволення відповідних потреб та інтересів населення (театр, кіно, лікарня, школа, університет), а також інститути громадянського суспільства - політичні партії, громадські об'єднання, професійні спілки, що беруть участь у конституційних правовідносинах. Господарські організації (підприємства) також наділені конституційними правами та обов'язками, що зумовлює необхідність вдосконалення їх конституційно-правового статусу.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, орган, установа, організація.

В статті розмежовується правова природа та розглядаються особливості конституційно-правового статусу органів публічної влади, установ та організацій, які беруть участь у конституційних правовідносинах.

В статье разграничивается правовая природа и рассматриваются особенности конституционно-правового статуса органов публичной власти, учреждений и организаций, которые принимают участие в конституционных правоотношениях.

The article delimits the legal nature and considers the features of the constitutional and legal status of the public authorities, institutions and organizations involved in the constitutional legal relations.

Література:

1. Господарський кодекс України// Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№18-22. - Ст.144.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской федерации. Учебник/ А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во «Зерцало-М», 2003. — 608 с.
4. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник/ В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. - М.: Изд-во «Юристъ», 1996. – 472 с.
5. Цивільний кодекс України// Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№40-44. - Ст.356.
6. Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву/ Ф. Кокошкин – М.,1912. – 306 с.
7. Старилов Ю.Н. Служебное право: Учебник/ Ю.Н. Старилов. - М.: Изд-во «БЕК», 1996. – 698 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов/ Д.Н. Бахрах - М.: Издательство НОРМА, 2000. – 640 с.
9. Богданова Н.А. Система науки конституційного права / Н.А. Богданова.- М.- Изд-во «Юристъ».- 2001. – 218 с.